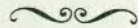


SIGLAS MAS USADAS

RAP	Revista de Administración Pública (Madrid)
RCJ	Revista de Ciencias Jurídicas (San José: UCR - Colegio de Abogados, Costa Rica)
RJ	Revista Judicial (San José: Poder Judicial, Costa Rica)
UCR	Universidad de Costa Rica
UNED	Universidad Estatal a Distancia
CFE	Editorial Mexicana Fondo de Cultura Económica
IEP	Instituto de Estudios Políticos (España)
CEC	Centro de Estudios Constitucionales (España)
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública (España)
ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública (España)
RAP	Revista de Administración Pública (España, Centro de Estudios Constitucionales, antes llamado Instituto de Estudios Políticos)
IEA	Instituto de Estudios Administrativos (España)
AP	Administración Pública
E	Estado
LGDP	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
RDP	Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L'étranger



SUMARIO :

Siglas más usadas
Resumen
Presentación
I. Introducción
II. Administración Pública
III. Estado
IV. Derecho Administrativo
V. Criterios definidores
VI. Ciencia administrativa
VII. Derecho administrativo y ciencia administrativa
A modo de conclusión
Bibliografía de referencia

INDICE

Siglas más usadas

Resumen

Presentación

I. Introducción

II. Administración pública

1. Preliminares
2. Criterios de las funciones con relación a la división de Poderes
3. Administración pública, funciones y agentes públicos
4. Servicios públicos, servidores del Estado
5. Administración pública: unidad y pluralidad
6. Clases de administraciones públicas
7. Personalidad única del Estado

III. Estado

1. Definiciones
2. Estado social y democrático de derecho

IV. Derecho administrativo

1. Concepto
2. Derecho público y derecho administrativo
3. Particulares y derecho administrativo
4. Actividad de derecho público y actividad de derecho privado
5. Características del derecho administrativo

V. Criterios definidores

1. Actos de autoridad y actos de gestión
2. Servicio público
3. Tesis de la prerrogativa
4. Tesis del "giro o tráfico" administrativo

VI. Ciencia administrativa

1. Concepto
2. Posibles definiciones propias de la Administración privada
3. Posibles definiciones propias de la Administración pública

VII. Derecho administrativo y ciencia de la administración

A modo de conclusión
Bibliografía de referencia

RESUMEN

El derecho administrativo tiene una larga historia y ha pasado por varias etapas.

Aquí analizaremos el concepto de esa rama del derecho público interno y aspectos relevantes relacionados con la elaboración de su definición.

Como concepto e instrumento normativo tiene un carácter *histórico*; es decir, no se trata de hechos o fenómenos eternos, inmutables, ahistóricos, universales; sino todo lo contrario. La *historia* de Francia, España, Alemania, Italia y de nuestro país le han dado su perfil, su naturaleza, sus mutaciones, dimensiones específicas y propias. Además, de que sigue evolucionando en la medida en que esas sociedades, Estados y pueblos también van mutándose. Por ello, valga la observación obvia, de que en la Sociedad el cambio es una constante, aparente contradicción!



PRESENTACION

En este trabajo haremos un repaso de los temas de la administración pública, Estado, derecho administrativo y ciencia de la administración.

El afán es presentar la temática de la definición del derecho administrativo y los problemas que esta labor conlleva.

Obviamente el enfoque es jurídico, ya que no se trata de hacer ciencia de la administración o sociología de la burocracia pública, por ejemplo.

Y, no es sólo un enfoque jurídico, sino que se intenta hacer este trabajo dentro de las modulaciones del derecho público.



I. Introducción

Se trata aquí de enfocar ese concepto básico del derecho administrativo, en su entidad propia, para los efectos de delimitarlo y de utilizarlo operacionalmente en el amplio contexto, por ejemplo, de la Administración Pública, del Estado moderno y del Derecho, en su acepción genérica.



II. Administración pública

1. Preliminares

El delimitar este concepto de la Administración Pública es clave para ubicar el concepto del Derecho Administrativo, ya que concordamos con García de Enterría en su enfoque de esta temática (I, 1983, 25-54).

Como aspecto inicial expresemos que el derecho administrativo es el que regula la administración pública, en su interior y en su relación con los administrados.

Recordemos que entre las maneras de perfilar el tema del *Estado*, se ha afirmado metodológicamente que se podría enunciar un:

- a) *Estado-aparato* (administración pública, organización administrativa)
- b) *Estado-persona* (el ente primordial del entero Ordenamiento Jurídico)
- c) *Estado-comunidad* (que se colocaría en la línea conceptual de la *Nación* o del Pueblo, políticamente organizado)

Simplificando, se tiene:

- a) Estado-aparato: administración pública
- b) Estado-persona: persona jurídica estatal
- c) Estado-comunidad: Nación, Pueblo

Se advierte, que *Nación* se ubica como concepto institucional y jurídico; y, *Pueblo* se focaliza como concepto de la sociología política.

Existen variadas formas de delimitar el concepto de administración pública, por ejemplo, identificándola con:

- a) El *Poder Ejecutivo*.

Así fue al principio del desarrollo del derecho administrativo, cuando se afirmó que este derecho regulaba el Poder Ejecutivo, al inicio de la Revolución Francesa.

Ello es así, porque se considera que el *Estado-persona* tiene la *función (criterio funcional)* de administrar. Y, el derecho administrativo, regula esa *función administrativa*. (definición funcional de este derecho).

b) El Estado-persona.

En los orígenes del derecho administrativo, se consideró que solo el Poder Ejecutivo tenía *función* administrativa; y, que los otros Poderes (Legislativo y Judicial, no).

Ese *criterio estático*, que afirmaba que a cada Poder le correspondía una función, así:

Poder	Función
Legislativo	legislativa (hacer leyes)
Judicial	juzgar y hacer ejecutar lo juzgado
Ejecutivo	administrar

fue variado posteriormente, pasándose de una concepción de la *división rígida de los Poderes Públicos a una clasificación relativa de los Poderes Públicos*.

De este modo, ahora se indica que:

a) los tres Poderes desarrollan y llevan a cabo *funciones*

* administrativa

* legislativa

* judicial, *pero* que una de tales *funciones* es la que caracteriza a cada uno de esos *Poderes*.

Así, se tiene que: (*Enfoque dinámico*)

b) Poder	función caracterizadora o esencial
Ejecutivo	administrar y ejecutar la Ley
Judicial	juzgar y hacer ejecutar lo juzgado
Legislativo	elaborar las Leyes

c) Poder Ejecutivo

función esencial:

administrar y ejecutar las Leyes

funciones secundarias e importantes:

elaborar normas jurídicas (decretos, reglamentos; y, circulares)
 Juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (Tribunal Fiscal Administrativo; Tribunal del Servicio Civil, Tribunal de Carrera Docente)

d) Poder Legislativo

funciones
 Esencial: Secundarias:

Elaborar Leyes

Administrar

(materias relativas a personal, contratación de bienes y servicios, etc.)

Judicial

juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (por medio de su órgano auxiliar que es la Contraloría General de la República, materia de contratos públicos)

e) Poder Judicial (o, Jurisdiccional)

funciones
 Esencial: Secundarias:

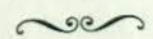
Juzgar y hacer ejecutar lo Juzgado

Administrar

(materia relativa a personal y contratos públicos, v.gr.)

Legislar

función creadora de Derecho mediante la confección de cada Sentencia



2. *Criterios de las funciones con relación a la división de Poderes Públicos*

En términos genéricos podemos decir que *funciones* son las atribuciones o tareas adscritas a cada Poder Público.

Así podríamos indicar, en términos relativos y al interior de este trabajo (*definición operacional*) que hay dos clases (entre otras) de clasificar las funciones estatales:

- a) *formal* (o estructural): esta atañe al punto de vista *estático* que afirma que las *funciones* de cada Poder Público, son *exclusivas* de éste y no son intercambiables, ni delegables ni sustituibles.

De esta manera, el esquema es el siguiente:

<i>Poder</i>	<i>función</i>
Ejecutivo	Administrativa
Legislativo	Elaboración de Leyes
Judicial	Juzgar y hacer ejecutar lo juzgado

- b) *Material* (o, sustancial, ontológico o esencial); según esta tesis, las funciones estatales pueden estar presentes en los diversos Poderes Públicos, pero, siempre existirá una que caracterizará a cada Poder; así:

<i>Poder</i>	<i>función esencial o nuclear</i>	<i>funciones secundarias e importantes</i>
Ejecutivo	administrar y ejecutar el entero Ordenamiento Jurídico	legislar y juzgar
Legislativo	elaborar las Leyes	administrar y juzgar
Judicial	juzgar y hacer ejecutar lo juzgado	legislar y administrar

Este enfoque es *dinámico*.

A estas alturas del desarrollo de este trabajo, podemos enunciar que el *derecho administrativo* regula la administración pública como: *sujeto* (como persona jurídica) y como *actividad* (*definición operativa*).

Derecho administrativo:

En otras palabras, este derecho regula la persona jurídica que es el *Estado* (Estado-persona) y las *funciones* o las actividades que éste desarrolla. Ello en virtud de que toda persona o sujeto lleva a cabo actividades o funciones (en el sentido más lato).

No excluimos en esta línea de razonamiento, la definición que privilegia la administración pública en cuanto sujeto o persona, para de ahí concluir que respecto del *derecho administrativo*, la *administración pública primariamente es una persona jurídica*.

No se trata de elaborar argumentos dogmáticos que no conducen a nada. Aquí simplemente presentamos un ángulo del debate sobre el tema de la administración pública, el Estado y el derecho administrativo.

3. *Administración Pública, funciones y agentes públicos*

También se puede señalar que la administración pública desarrolla funciones o tareas y que esas funciones las ejecutan agentes públicos.

Tales *agentes públicos* se pueden clasificar en

- a) *funcionarios*: con cargos de responsabilidad ("jefes").
 b) *empleados*: subordinados al "jefe".

4. *Servicios públicos, servidores del Estado*

Dentro de este aparte podemos decir que la tesis del *servicio público* como elemento definidor del derecho administrativo se confecciona en la Escuela de Burdeos por León Duguit (1859-1928).⁽¹⁾ Este jurista francés, también hace sociología del derecho dentro de los lineamientos de Durkheim, de ahí la importancia que le da al contexto social del derecho: el grupo, la sociedad, el Estado y los servicios públicos.

En esta concepción de principios de siglo, de carácter sociológico, se justifica la presencia del Estado en la Sociedad en la medida en que proporcione servicios públicos.

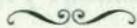
(1) *León Duguit*: docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Burdeos. Miembro de la Escuela de *Emile Durkheim* (1858-1917). Algunas de sus obras son: *Tratado de derecho constitucional* (1911), *Manual de derecho constitucional* (1918); *El Derecho social, el derecho individual y la transformación del Estado* (1911). *El Estado, el derecho objetivo y la ley positiva* (1901), *Las transformaciones del derecho público* (1913).

Lógicamente, si el Estado da tales servicios, los agentes públicos que realizan esa función de dar dichos servicios, se llaman *servidores públicos*.

Esta nomenclatura se ha venido arrastrando a lo largo del siglo XX, siendo familiar esa expresión de "servidores públicos". Esta expresión no es técnico-jurídica, sino sociológica. El concepto jurídico apropiado es el de *agentes públicos*, ya se trate de funcionarios o de empleados, respectivamente.

Otra expresión o concepto que se ha divulgado debido a la sociología de la organización o de la burocracia y de la Ciencia de la Administración, es el de *burócrata*, ya sea de la administración privada o de la pública.

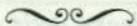
Burócrata será el agente (o, la persona física) que trabaja con el Estado o con la empresa privada. Este concepto técnico carece de connotaciones peyorativas; sin embargo, históricamente, se hizo presente la connotación del vulgo (no técnica) de *burócrata* como sinónimo empleado corrupto, deficiente e incapaz. Esta acepción no es técnica, sino propia del lenguaje popular o cotidiano.



5. Administración pública: unidad y pluralidad

> Existe una Administración Pública, en su unidad y en su totalidad que es el entero Estado-persona; pero también existe una pluralidad de centros de imputación jurídica; titulares todos ellos de relaciones jurídico administrativas.

Municipalidades, entidades descentralizadas (Instituto Costarricense de Electricidad —ICE—; Caja Costarricense del Seguro Social —CCSS—, Bancos del Estado, etc.) son administraciones públicas.



6. Clases de administraciones públicas

En Costa Rica, se podría indicar —entre otras clases de clasificaciones, la siguiente:

- a) *Administración Pública central (o, centralizada):*
Generalmente se puede focalizar aquí el Poder Ejecutivo globalmente considerado.
- b) *Administración pública descentralizada:*
Frente al concepto del Estado-persona, como ente público mayor, se puede señalar la existencia de un conjunto de entes públicos menores, que forman esta administración pública descentralizada (por ejemplo: municipalidades, entes descentralizados —ICE, CCSS, etc.—).

7. Personalidad única del Estado

El Estado tiene una personalidad. Es una sola persona jurídica.

En el pasado se sostuvo la tesis de que el Estado tenía una doble personalidad:

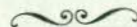
- a) la de derecho público; y, la de
- b) derecho privado.

Se decía que el Estado unas veces se presentaba como persona de derecho público y otras como persona de derecho privado.

Ahora, se sostiene que el Estado tiene una sola personalidad. Es la actividad del Estado, la que puede estar regulada por el derecho público o por el derecho privado, respectivamente. Así, se indica que existe:

- a) actividad privada de la Administración.
- b) actividad pública de la Administración.

Lo que sí se reconoce es que la actividad prioritaria o caracterizadora del Estado, es aquella que se realiza bajo los cánones del derecho público interno específico, que es el derecho administrativo.



III. Estado

1. Definiciones

Existen varias maneras de definir el Estado. La sociología, la política, la economía y el derecho, por supuesto pueden darnos variadas formas de conceptualización.

A continuación indicaremos algunas de esas posibles definiciones, a título meramente ilustrativo.

a) Jurídicas.

Estado:

la organización política de un pueblo sobre un territorio determinado (Antonio de Francesco *Istituzioni di diritto pubblico* Milano: Edizioni Cetim-Bresso, 1975, p. 18).

Estado

sociedad territorial, jurídicamente organizada con poder soberano que persigue el bien común (Emilio Fernández Vázquez, *Diccionario de derecho público*; Buenos Aires: ed. Astrea, 1981, p. 283).

Estado

persona moral de derecho público, territorial y soberano. (Charles Debbasch - Yves Daudet, *Diccionario de términos políticos*; Bogotá: Ed. Temis, 1985, p. 114).

b) Sociológica

En la corriente *sociológica*, se pueden señalar estas otras:

Estado

- * ente jurídico que reclama legítimamente el uso monopólico de la fuerza sobre un determinado territorio (Max Weber).
- * aparato de poder legitimado usado por la clase dominante para mantener su hegemonía en la sociedad (tesis marxista).
- * Es un espacio en el cual se da una relación de lucha y de fuerza, en el cual la clase dominante ejerce el Poder como un bloque heterogéneo (Nicos Poulantzas).

Cada una de las definiciones que se han dado hacen énfasis en aspectos relevantes (para cada corriente, autor o escuela de pensamiento) de ese fenómeno llamado *Estado*.

c) Nuestra definición.

Para los efectos de este trabajo definiremos el *Estado*, así:

Estado

persona jurídica de mayor relevancia en el Ordenamiento Legal de una sociedad y en un territorio dado.
Se trata del *Estado-persona* (o, sujeto).

Modernamente y en la onda jurídica, también se postula el Estado de derecho, y, el Estado social y democrático de derecho.

Sus definiciones son las siguientes:

d) Estado de derecho:

aquel en el que se dan estos elementos:

- * primacía de la Ley (soberanía de la Ley)
- * seguridad jurídica
- * principio de legalidad
- * separación de poderes públicos
- * respeto y garantía para las libertades públicas⁽²⁾

e) Concepciones del Estado

i) Concepción liberal

La *concepción liberal* (liberalismo político y filosófico, robusto en el siglo XIX) dividió la unidad de lo Social en dos: Estado (sociedad política) y sociedad (sociedad civil) y en ciertas circunstancias históricas. (Ernst Forsthoft *El Estado de la sociedad industrial*; Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975, pp. 27-30).

Es dualismo Estado-sociedad (escindir la realidad en dos como si en el plano factual así fuera, lo cual es falso) impedía una colaboración y acción recíproca entre Estado y sociedad.

Después de las dos guerras mundiales y la crisis de 1939, ese dualismo antagónico se quebró y se planteó la *acción concertada* entre el Estado y la sociedad.

ii) Concepción del bienestar (benefactor, asistencial o protector)

La *concepción del bienestar*, propone un pacto, una concertación, compromiso, colaboración entre el sector público y el sector privado. Esta idea que ya en Europa tiene 40 años, por lo menos, se vino a "descubrir" en nuestro país durante la administración de Rodrigo Carazo (1978-1982) no pasando más allá de los meros discursos y en la administración de Oscar Arias se volvió a repetir el tema del "pacto social", fracasando igualmente. Casi medio siglo después de que en Europa se practica y se conoce esa tesis, en Costa Rica no se pasa de los discursos y de las buenas intenciones, debido a que no existen *bases reales* para que todos los sectores de la sociedad y del Estado trabajen de lleno en esa *concertación social*.

Así al *Welfare State* (Estado del bienestar) se le pueden señalar estas características:

(2) Cf. nuestros trabajos *Ensayos de derecho administrativo* (San José: UNED, 1985, pp. 11 a 40) y *Estado social y democrático de derecho ante la crisis* (San José: Revista de Ciencias Jurídicas, N° 60, 1988, pp. 155 a 180).

- * expansión progresiva de los servicios públicos
- * sistema fiscal basado en la tasación progresiva
- * tutela de los derechos de los trabajadores
- * redistribución de la riqueza
- * pensión para los ancianos ("tercera edad"?!)
- * perseguir el logro del pleno empleo en la economía

Se trató de conciliar y de realizar uniformemente el *Estado del bienestar* que respondía a los criterios de la economía política (políticas estatales en la economía) con el *Estado de Derecho* (dimensión jurídica y política acorde con criterios institucionales).

<i>Sistema político democrático</i>	
<i>Estado del bienestar</i>	<i>Estado de derecho</i>
(dimensión económica)	(dimensión jurídica)

Economía concertada

La *idea de base* que une ambas dimensiones (la sociedad política=Estado y la sociedad civil) es la de *economía concertada*.

Estado del bienestar \Leftrightarrow economía concertada \Leftrightarrow Estado de derecho

Mediante este criterio, que se robustece después de la Segunda Guerra Mundial, se considera que el Estado y los particulares (Administración y administrados) no son enemigos que se enfrentan en la arena política, sino —todo lo contrario— socios de una empresa común: *el bienestar de la comunidad (ideología legitimante del status quo)*.

2. *Estado social y democrático de derecho*

a) *Estado policía*

El *Estado-policía* (carabinero, gendarme) ubicado a mediados del siglo XIX en lo que hoy es Alemania, fue la preocupación del Soberano por imponer su "ley y su orden" dentro de un territorio dado y configurar así el Estado territorial. De este modo todo el ordenamiento interior del Estado y su aparato de policía estaba orientado a garantizar ese territorio estatal.

b) *Estado del bienestar*

Ya en el siglo actual con las dos guerras mundiales y la depresión de 1939, el Estado deja su papel o rol de policía (*polizey*) para dar paso a otra modulación de su papel: el *Estado del Bienestar*; como parte de la citada concepción del bienestar, progreso o desarrollo.

El economista inglés *Arthur Cecil Pigou* (1877-1959) planteó en sus obras el tema del bienestar mediante la aplicación de las técnicas de la economía política.

- *Wealth an Welfare* (1912)
(Riqueza y bienestar)
- *Economics of Welfare* (1920)
(Economía del bienestar)
- *Theory of Employment* (1933)
(Teoría del empleo)
- *Economics of Stationary States* (1935)
(Economía de los estados estacionarios)
- *Employment and Equilibrium* (1940)
(Empleo y equilibrio)
- *Lapses from full employment* (1945)
(Etapas del empleo pleno)

A la par del desarrollo de la idea de la *acción concertada* entre el Estado y la sociedad y sus *conceptos-totem* "Estado del bienestar y Estado de derecho", se elabora un concepto que trata de englobar ambos principios.

Así se podría indicar que:

Estado del bienestar y Estado de derecho = Estado social y democrático de derecho.

c) *Estado social y democrático de derecho*

Se trata de una matización del *Rechtsstaat* (Estado de derecho) que trata de combinar los elementos del Estado del bienestar con el del Estado de derecho.

La frase clisé que abarcaría ambas concepciones podría ser:

Libertades y garantías públicas de los administrados con seguridad y bienestar económico y social.

Es una combinación de factores económicos (Estado del bienestar) con elementos jurídicos (Estado de derecho).

Ahora bien, modernamente, el techo que cubre esas concepciones (o, la base sobre la que se levantan) es la idea-fuerza de la *democracia*.

d) *Democracia total*

Se conoce la dicotomía entre: democracia formal y democracia sustancial o real.

i) *Democracia formal*

Rápidamente dicho, es la que se encuentra en el papel (Constitución formal, leyes, discursos, etc.). Enunciado de otra manera, es la expresión teórica de un sistema de vida y de gobierno.

ii) *Democracia real o sustancial (material)*

Es la manera real o factual de concretarse esa forma política o manera de vivir. Es la *praxis* de ese concepto.

Ejemplos:

— *Democracia formal:*

- * todos somos iguales ante la ley
- * justicia pronta y cumplida
- * los gobernantes están al servicio del pueblo

— *Democracia real:*

- * ante la ley, hay diferencias sociales y económicas que hacen que se den tratamientos diferentes (desigualdad real ante la ley)
- * el Poder Judicial procesa y fabrica sentencias en forma tardía, incumplida y retardadamente (los juicios duran años)
- * los gobernantes pertenecen a la clase alta o cúpula del país, de tal modo que gobiernan primero para su familia y su clase de pertenencia; y, luego, (o, después) para el resto de la población (recuérdese el tema de la "autonomía relativa del Estado")

iii) En el enfoque de la *democracia total*, como teoría o como concepto ideológico (que oculta o trata de ocultar la realidad o las diversidades y desigualdades que ofrece la sociedad real) pretende indicar:

Expresión	
Política	Jurídica
democracia jurídica	= Estado de derecho
democracia social y económica	= Estado del bienestar
democracia política	= Estado liberal

La combinación de los elementos que forman cada uno de esos Estados (aproximaciones a la idea del Estado), produce un concepto de democracia totalizante, en teoría.

En la práctica (*praxis*) el sistema democrático lo controla y lo ejerce una minoría en su provecho (ejercicio oligárquico del Poder en la sociedad).

Mosca, Pareto, Michels, etc., son algunos de los intelectuales que han analizado este ejercicio del poder a manos de las minorías o cúpulas del Poder.⁽³⁾

Ante esa realidad del sistema democrático controlado y bajo el poder de la élite dominante (*oligarquía*) (concepto oligárquico del ejercicio del Poder) con el apoyo de los medios de comunicación colectiva (de los cuales son propietarios), se insiste en indicar una profunda *crisis de la democracia* como gobierno y administración en beneficio de las mayorías para el logro de la justicia social, la amplia participación en la riqueza producida por la comunidad y la garantía de las libertades y derechos de los administrados.

e) *Contradicción entre democracia formal y material*

Existe, sin duda esa *contradicción* grave entre la *democracia formal* o aparente (con forma de apariencia) (lo postulado a nivel teórico) y la *democracia material*, real o sustancial (la manera en que se practica y se vive el sistema político). (Cf. Norberto Bobbio *El futuro de la democracia* México: CFE, 1986; *Bobbio et al Crisis de la democracia* Barcelona: Ariel, 1985).

(3) Gaetano MOSCA (1858-1941). Jurista y político italiano. Contribuyó a la sociología de las élites. Algunas de sus obras son: *Elementos de ciencia política* (1896), *Historia de la doctrina política* (1933) *Teoría del gobierno y del gobierno parlamentario* (1884).

Su tesis es que la minoría manda sobre la mayoría, porque la primera está organizada y la segunda no. Siempre habrá una clase gobernante, que es la minoritaria.

Wilfredo PARETO (1848-1923). Ingeniero, economista y sociólogo italiano. Algunas de sus obras son: *Curso de economía política* (1896-1897), *Los sistemas socialistas* (1902), *Manual de economía política* (1906), *Tratado de sociología general* (1915).

Pareto considera que la historia es el cementerio de las élites. Existe una circulación de las minorías gobernantes que tratan de autopropetarse en el Poder, para —"finalmente"— dar su lugar a otras argollas, roscas o cúpulas en el Poder.

Robert MICHELS (1876-1936). Economista y sociólogo alemán. Algunas de sus obras son: *Los partidos políticos* (1915) e *Introducción a la sociología política* (1927).

Michels sostiene que el Poder se ejerce mediante los partidos políticos, cuyas cúpulas de mando se oligarquizan y forman élites (minorías) que ejercen el mando de la sociedad.

Esa contradicción entre el plano teórico y el plano real (entre lo postulado y lo actuado) provoca conflictos como huelgas, mitines, movimientos populares, toma de edificios públicos, etc., ya que la mayoría subalterna o dominada hace suyo el discurso teórico (*democracia formal*) y lo lleva a la práctica (*democracia real*) ("así que la democracia es la participación de todos en los asuntos públicos; pues, entonces, participemos en los espacios políticos que podamos"). Sin embargo, como el Estado (entre otras cosas) implica el uso monopólico legitimado de la fuerza (Max Weber), entonces la élite dominante instrumentaliza esa fuerza del Estado (cada vez que puede) y ahoga los requerimientos de las clases sociales subalternas y sujetas a su dominio, con el apoyo (sin duda) de sus empresas ubicadas en el campo de los medios de comunicación colectiva. (cf. nuestro estudio *Estado social y democrático de derecho ante la crisis*, RCP, N° 60, 1988).

Sin embargo, esa crisis de la democracia y su contradicción pueden ser superadas en la medida en que las clases sociales subalternas o dominadas hagan suyo el discurso de la democracia y luchen porque ese discurso (de la democracia global o totalizante) sea una realidad y no un mero postulado teórico. Ello, a su vez, genera enfrentamientos entre la élite dominante y las clases subalternas, debido a que la élite no está dispuesta a perder poder. Pero, esto asimismo, nos lleva al tema de que el ejercicio del poder nunca es pacífico ni tranquilo, por la sencilla razón que su ejecución implica perjudicar a unos y beneficiar a otros. Recordemos que en el interior de la élite o la oligarquía dominante (bloque en el poder, en el lenguaje de Antonio Gramsci) existen enfrentamientos y luchas entre las fracciones y grupos de ese bloque por el ansia de constituirse en la fracción líder o hegemónica de la cúpula en el Poder (cf. Perter Bachrach *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1973).

IV. Derecho administrativo

1. Concepto

Se puede decir, combinando varios elementos que el *derecho administrativo* es la rama del derecho público interno que regula:

- * la administración pública como complejo orgánico;
- * al igual que su organización y funcionamiento;
- * norma el ejercicio de la *función* administrativa por los órganos del Estado;

- * regula la actividad administrativa del Estado; y
- * las relaciones jurídicas que se establecen entre la Administración y los administrados con motivo del ejercicio de la función administrativa o de alguna actividad administrativa (cf. Allan-Randolph Brewer-Carias *El concepto de derecho administrativo en Venezuela*; Madrid: Revista de Administración Pública, N° 100-102, vol. I, 1983, Centro de Estudios Constitucionales, p. 686).

Una *definición breve* sería la de García de Enterría = derecho administrativo: el que regula la Administración Pública en tanto persona jurídica.

2. Derecho público y derecho administrativo

La definición del *derecho público* puede hacerse por la vía del interés general o del interés público, indicándose que hay un:

a) *derecho público externo:*

regula las relaciones entre los Estados y la de los organismos internacionales.

b) *derecho público interno:*

abarca las ramas del derecho:

- * penal
- * procesal
- * tributario
- * constitucional
- * penal
- * financiero
- * bancario
- * fiscal
- * administrativo

debido a que se parte de la idea de que todas esas ramas del derecho presentan un interés general o público que está en juego y que amerita un tratamiento especial y diverso al derecho privado o de los particulares. Es decir, existe un interés de la comunidad o de la sociedad que el ordenamiento jurídico debe tutelar.

De este modo se observa que el derecho administrativo es parte del derecho público interno, *en principio*.

c) *Derecho administrativo internacional*

Decimos que el Derecho Administrativo es parte del Derecho público interno *en principio*, por cuanto los organismos internacionales, nacidos a la vida jurídica merced al derecho internacional público, presentan actuaciones y relaciones que son propias del derecho administrativo, como son: contratos, actos administrativos, controles jerárquicos, deberes de mando y de obediencia, requisitos de validez y de eficacia de sus actos, además de la competencia que les es propia, etc. Toda esta actividad es administrativa. Se ubica dentro del derecho administrativo; y, por ello, se puede afirmar que existe un *derecho administrativo internacional*. (cf. Agustín Gordillo *Tratado de derecho administrativo*, T. I, Buenos Aires, Eds. Macchi, 1974, p. IV-5).

3. *Particulares y derecho administrativo*

El derecho administrativo regula:

- * la Administración Pública como persona jurídica y como actividad (función o actividad administrativa);
- * la relación de los administrados con la Administración Pública;
- * la protección judicial de los administrados respecto de la actuación ilegal o arbitraria de la Administración Pública; y,
- * el ejercicio de actividades, potestades o funciones públicas mediante particulares (v.gr. concesiones de servicio público) (cf. Gordillo, *ibidem*, pp. IV-19, 20).

4. *Actividad de derecho público y actividad de derecho privado de la Administración Pública*

El Estado actúa, mediante dos grandes canales: el derecho público y el derecho privado. Por supuesto, que la actividad pública del Estado es la prioritaria y la que caracteriza la función estatal; pero, ello no quiere decir que el Estado carece de actuación *ius privata*. Por ejemplo, la actividad material industrial, bancaria, comercial, (cf. Eduardo Ortiz *Actividad privada de la Administración*, Revista de Ciencias Jurídicas, N° 11, 1968, San José).

Obviamente, el *derecho administrativo* regula la actividad pública del Estado; y, no la actividad privada estatal.

5. *Características del derecho administrativo*

Se le podrán adjudicar algunas notas caracterizadoras o consustanciales al derecho administrativo, como por ejemplo:

a) *Derecho estatutario*. Según García de Enterría, el derecho administrativo es un derecho estatutario por cuanto regula la Administración Pública en cuanto persona o sujeto (*status personae*). Este autor pone de ejemplo el Derecho canónico que regula personas jurídicas y personas físicas, definiendo a la Iglesia católica y la Sede apostólica como personas morales (o jurídicas) (cf. *Tratado de derecho administrativo*, T. I. Ed. Civitas, 1983, pp. 36 y 54; y, José Piñero Carrión *Nuevo derecho canónico*; Ed. Atenas, México, 1983).

b) *Derecho público*. El derecho administrativo es parte del derecho público interno.

c) *Autonomía*. Se dice que el derecho administrativo es autónomo. Con ello se quiere decir que esta rama del derecho para llenar sus lagunas acude a las normas y principios de su propio campo jurídico; recurriendo en una situación de inopia a otras ramas del derecho. (cf. Eduardo Ortiz, *Lecciones de derecho administrativo*, San José, mimeógrafo, T. I, 1970, p. 25).

d) *Jurisprudencia*. El derecho administrativo tiene la particularidad de que se hace al tenor del desarrollo jurisprudencial, tanto a nivel administrativo como judicial. Los jueces (en sentido amplio) tienen libertad para solucionar los problemas que se le presentan no sólo con las normas escritas del derecho administrativo, sino (y, principalmente) con los principios generales del derecho (*jus non scriptum*). Por ello se dice que el derecho administrativo es fundamentalmente jurisprudencial (cf. André de Laubadère, *Manual de derecho administrativo*, Bogotá: Temis, 1984, pp. 15-16).

e) *Evolutivo*. Como consecuencia de lo anterior, el derecho administrativo puede evolucionar con facilidad y adaptarse a diversas situaciones merced a su desarrollo jurisprudencial.

f) *Equilibrio entre libertad y autoridad*. Se dice que debe existir un equilibrio entre las libertades, garantías, derechos de los administrados y el poder de *imperium* (autoridad) del Estado.

Se trata de un conflicto permanente sin respuesta inmediata. Lo teórico diría que se ejerza el poder del Estado sin daño a las libertades de los particulares. En la práctica el Leviathan moderno que es el Estado presenta (parcialmente y no siempre) actuaciones que perjudican los derechos, garantías y libertades públicas de los administrados. En la práctica el equilibrio deseado no funciona, por ello y para ello es que existe la jurisdicción contencioso administrativa, la cual soluciona —jurisdiccionalmente indicado— los conflictos entre la Administración y el administrado.

g) *Derecho político*. Entre las diversas y posibles definiciones de la política está aquella que señala que atañe a las relaciones, estructuras y consecuencias del Poder. En el plano legal, las relaciones que se establecen entre la Administración y el administrado son jurídicas (en su tratamiento), pero políticas en su contenido, pues el Estado es Poder Político en su más clara expresión y su actuación primariamente es política. Pero, como se trata de sujetar al Estado a reglas de juego pertinentes (Estado de derecho), el *quid* del asunto está en *cómo* sujetar a la Ley y a los factores que integran ese Estado de derecho, la actuación administrativa.

Por ello, al igual que el derecho constitucional, el derecho administrativo es un derecho esencialmente político, pues las desnudas relaciones de poder (políticas) entre el Estado y el administrativo se les cubre con el ropaje (no siempre eficaz) de relaciones jurídicas portadoras de su propia lógica interna que se bautiza con el nombre de derecho administrativo.

De ahí, pues, que se deba tener presente que el Estado es Poder Político, antes que cualquier cosa, y que su fundamento y su raíz es la fuerza, la cual la autolegitima (Max Weber).

h) *Privilegios de la Administración Pública*. Debido a ese Poder de Imperium (*potentior personae*) que presenta el Estado se suele indicar que ejerce privilegios en más y en menos, respecto del particular.

Por ello a veces se enuncia que el derecho administrativo: derecho de la desigualdad por la superior posición de la Administración Pública en relación al administrado.

El aspecto de la evolución hacia esa singular dimensión de privilegios de la Administración, nos lo indica así Eduardo Ortiz:

el auge decimonónico posterior del intervencionismo estatal, bajo la presión de los partidos políticos socialistas o de la burguesía ilustrada termina la evolución hacia una Administración investida de gran capacidad de poderes de mando y gestión, aceptada como el único sujeto capaz de mantener la paz social y promover el bienestar colectivo. Sujeto, en el auténtico sentido de persona jurídica, titular y representante de los intereses públicos... (cf. los privilegios de la Administración Pública, *Revista de Ciencias Jurídicas*, N° 23, 1974, p. 16).

Se entenderá por privilegio una forma de desigualdad que agrega una ventaja (*privilegio en más*) o la elimina (*privilegio en menos*) a la esfera del poder económico o jurídico de un sujeto sin hacer lo mismo con los otros que se encuentran en igual situación, legal o de hecho (Ortiz, *idem.*, p. 37).

i) *Privilegios en más*

Se trata de un cúmulo de ventajas que tiene la Administración con relación al particular. Entre ellas, las siguientes:

- * *Agotamiento de la vía administrativa*. El particular para hacerle un juicio a la Administración tiene que agotar la vía administrativa.
- * *Autotutela*. La Administración dispone de toda clase de medios instrumentales y legales para hacer cumplir sus decisiones, actuaciones o decisiones.
- * *Decisión ejecutoria*. Forma parte del privilegio de la *autotutela* y se refiere específicamente a que la Administración ejecuta sus actos directamente, sin autorización judicial debido a la *legitimidad*.
- * *Legitimidad*. Se considera que los actos de la Administración son legítimos. Se supone la *legitimidad* y *legalidad* de la actuación administrativa. Ese es el supuesto del actuar del Estado. Ahí está la jurisdicción contencioso administrativa para que los particulares puedan llevar a los Tribunales a la Administración cuando consideren que el Estado actuó arbitraria o ilegalmente.
- * *Ejecutividad*. Los actos de la Administración deben ser acatados por los administrados. Son de obligado acatamiento y por lo tanto eficaces, es decir, capaces de producir efectos jurídicos. Y ello, es así por cuanto se supone que los actos del Estado son legítimos, legales y destinados a cumplir un fin público o satisfacer un interés general.
- * *Dominio público*. Los bienes de dominio público no pueden ser embargados, son inalienables. Se trata de la propiedad pública del Estado.

ii) *Privilegios en menos*

El Estado también tiene desventajas respecto al particular, justificadas por el concepto del bien, interés general o interés público.

Es decir, existe una desigualdad en más (superioridad del Estado en relación al administrado) y asimismo una desigualdad en menos (desventajas o inferioridad del Estado respecto del particular).

Algunos ejemplos de lo anterior son:

- * *Contratos*. La Administración no puede negociar con el sujeto que desee ni mediante los trámites que se le ocurra. El Estado está sujeto a la Ley (en términos generales: *norma* jurídica) y por lo tanto ésta le obliga a contratar con determinados sujetos y de acuerdo a ciertas reglas jurídicas (cf. nuestro estudio *La contratación administrativa en Costa Rica*, San José: UNED, 1989). Lo anterior es así por

cuanto el dinero de la negociación pertenece al *común* (se trata de fondos públicos).

* *Indemnización*. Toda actividad administrativa que dañe al particular debe ser indemnizada con un premio justo (*teoría*).

* *Colaboración contractual*. En el mismo campo del contrato administrativo, si el contratista no puede (por la razón que sea) terminar el negocio o la obra pública (v.gr.) el Estado le debe ayudar a que termine regularmente el contrato, ya que existe un interés público en juego que justifica y exige que el Estado preste esa ayuda para que el contrato se realice.

* *Procedimental*. Otra situación en este campo, se refiere a que el Estado debe actuar (procedimiento) de acuerdo a lo que la norma jurídica pública dicta. Está obligado a cumplir con el procedimiento establecido para una determinada actuación administrativa (cf. García de Enterría, cit., p. 43).



V. Criterios definidores

Para definir el concepto histórico (sujeto al cambio) del derecho administrativo se han dado varios criterios (que no son definitivos). Entre ellos los siguientes:

1. Actos de autoridad y actos de gestión

En el siglo XIX se indicó que el derecho administrativo regulaba aquellas relaciones en las cuales el Estado actuaba como Poder, con potestad de *imperium* o autoridad pública. Si el Estado actuaba como si fuera un particular, bajo los cánones de una mera gestión privada, se le aplicaba el derecho común (civil o comercial).

Con las dos guerras mundiales y la crisis económica de 1939, el Estado actúa fuertemente en la vida económica de tal modo que aquel rígido esquema de la actuación administrativa en actos de autoridad y de gestión (respectivamente), se quiebra para dar lugar a una serie de actuaciones de la Administración Pública comerciales, industriales, mercantiles y bancarios bajo regímenes privados, públicos y mixtos que desbordaban por completo aquel sencillo esquema del siglo XIX con un Estado policía, fruto del liberalismo político y económico.

2. Servicio público

Con la *Escuela de Burdeos* (Durkheim, Duguit, Jèze, Bonnard, etc.) a partir de 1920, en Francia, se trató de definir el *derecho administrativo* como el derecho que regula la prestación de los servicios públicos. Y, se justificó la existencia y presencia del Estado en la sociedad en la medida en que proporcionara servicios públicos a la comunidad. (cf. nuestro estudio sobre *El servicio público*, San José, Facultad de Derecho, UCR, 1983 y nuestra *antología* del servicio público, *idem.*, 1984).

i) Crisis de la noción de servicio público

Esta tesis hizo crisis porque inicialmente se creyó que el servicio público era ontológico; es decir que solo el Estado podría ofrecer tales servicios y bajo un régimen de derecho público. Con el desarrollo de la vida económica se dieron dichos servicios a cargo de particulares e incluso con una estructura jurídica de derecho privado. Todo ello dio origen a una denominada *crisis de la noción del servicio público* (a partir de 1945, en un proceso encubado con anterioridad) que pasa por la aceptación de que será servicio público lo que la Ley califique como tal (*criterio legalista*) e incluso se aceptará el *servicio público virtual* creado por el Poder Ejecutivo mediante Decreto, lo cual violenta el principio de reserva de Ley que indica que los servicios públicos sólo podrán ser creados por el Poder Legislativo.

Todo lo anterior es parte de esa *crisis*, que todavía está operándose.

ii) Crisis del servicio público y su incidencia en el derecho administrativo

Al darse esa *crisis*, se desechó el criterio del servicio público como pivote para definir el derecho administrativo.

De ahí que se buscara otra forma para conceptualizar el derecho administrativo.

3. Tesis de la prerrogativa

Maurice Hauriou (1856-1929)⁽⁴⁾ indica que se da el derecho administrativo cuando la Administración Pública actúa con prerrogativas, con privilegios respecto del administrado (particular); o, con medios excepcionales, exorbitantes respecto del derecho civil.

(4) Sociólogo y jurista francés. Entre sus obras se pueden citar: *La ciencia social tradicional* (1896), *Manual de derecho constitucional* (1923) y *La soberanía nacional* (1911).

Esta tesis de la prerrogativa se desechó, igualmente ya que existe una porción de la actuación del Estado que es de derecho administrativo y carecen de prerrogativa o imposición de autoridad pública, como por ejemplo, el fomento, la planificación indicativa al sector privado, concesión de incentivos y ventajas a los particulares (crediticias, tributarias, arancelarias, etc.). Aquí la Administración Pública no trata de imponerse con su autoridad o potestas, sino —al contrario— su deseo es estimular, colaborar, concertar con los particulares (economía concertada) para el mejor logro de la economía del bienestar y su correspondiente expresión estatal.

4. Tesis del "tráfico administrativo"

Ante este panorama de desplazamiento de criterios para definir el derecho administrativo, García de Enterría explica que el derecho administrativo es el que regula el giro o tráfico administrativo. Es decir, de modo semejante a la vida comercial que presenta cotidianamente miles de actos de comercio, así al día se dan un enorme volumen de actuaciones administrativas producidas por ese sujeto (persona jurídica) que es el Estado.

Por supuesto que la referencia a esa actuación administrativa es a la de carácter público; y, no a la actividad privada de la Administración estatal (cf. García de Enterría, *ibidem.*, p. 50).



VI. Ciencia administrativa

1. Concepto

De acuerdo a los estudiosos de la administración pública y de la administración privada, existe una variedad de definiciones sobre la ciencia administrativa o ciencia de la administración.

Los expertos en administración pública o privada han dado delimitaciones conceptuales sobre este campo de la acción humana.

La ciencia administrativa tiene como objeto de estudio la administración.

2. Posibles definiciones propias de la administración privada

a) La administración es un proceso muy particular consistente en las actividades de planeación, organización, ejecución y control desempe-

BIBLIOTECA, FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

ñadas para determinar y alcanzar los objetivos señalados con el uso de seres humanos y otros recursos.

La ciencia de la administración es un cuerpo de conocimientos sistematizados, acumulados y aceptados con referencia a la comprensión de las verdades generales relativas a la Administración (cf. George Terry-Stephen Franklin, *Principios de Administración*, México: Co. Ed. Continental, 1987, pp. 22-24).

b) De conformidad con Fayol administrar implica:

- * prever
- * organizar
- * dirigir
- * coordinar
- * controlar al interior de la administración privada.

Los principios de la administración son:

- * división del trabajo
- * autoridad
- * disciplina
- * unidad de mando
- * unidad de dirección
- * subordinación de los intereses particulares al interés general
- * remuneración
- * centralización
- * jerarquía
- * orden
- * equidad
- * estabilidad del personal
- * iniciativa
- * unión del personal (cf. Frederick Taylor, *Principios de la administración científica*; Henry Fayol, *Administración industrial y general*, México: Ed. Herrero Hns. 1973, pp. 138 y 158).

Para Taylor el objetivo principal de la administración ha de ser asegurar la máxima prosperidad para el patrono y para cada uno de los empleados (cf. *idem.*, p. 19).

c) La administración es el trabajo contenido en la combinación y dirección del uso de los recursos para lograr propósitos específicos. Se incluye en este concepto:

- * planeación
- * organización
- * dirección
- * control

(cf. David Hapton, *Administración contemporánea*, México: Mc. Graw Hill, 1983, p. 8).

3. Definiciones propias para la administración pública.

a) *Generalidades*. El monopolio del derecho administrativo en el estudio de la administración pública, como única vía de acercamiento al objeto del Estado, en cuanto fenómeno jurídico, se rompe en la medida en que los estudios sobre este objeto de estudio se hace desde otra perspectiva. Expresa Debbasch que la aproximación jurídica al fenómeno administrativo será considerada como la única válida. La enseñanza y la investigación se realizan exclusivamente sobre el derecho administrativo (cf. Charles Debbasch, *Ciencia administrativa. Administración Pública*; Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, p. 32).

b) *Campo conceptual*. La ciencia administrativa estudia el hecho administrativo de acuerdo a:

- * conocimiento de la realidad administrativa
- * adecuación de la Administración pública a sus fines
- * previsión del futuro de la Administración para conocer sus pautas de cambio (cf. Debbasch *idem.*, p. 30).

c) Factores que integran el actuar administrativo

- * *Ordenador*. La Administración debe tener un criterio de Orden y de jerarquía de los elementos que la integran.
- * *Estabilizador*. La Administración debe ser estabilizadora para adaptarse a los cambios que ocurran y la afecten.
- * *Racional*. Los burócratas públicos deben actuar lógicamente para el cumplimiento de los fines del Estado.

* *Organización*. La Administración debe tener un sistema organizativo que le ayude a cumplir con sus fines públicos.

* *Finalista*. La Administración debe tener presente el aspecto teleológico o finalista de su actuación: el bien común, el interés público o general.

* *Centrípeto*. La Administración debe jugar un rol integrador y ordenador con el fin de cumplir con su objetivo fundamental: el bien común y el interés público (cf. George Langrod, *Tratado de ciencia administrativa*, Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1977, pp. 139-140).



VII. Derecho administrativo y ciencia de la administración

El derecho administrativo analiza y estudia la Administración Pública desde una perspectiva jurídica. Su objeto de estudio es la Administración Pública en cuanto fenómeno y hecho jurídico. Pero, por supuesto, que la Administración Pública y el Estado pueden ser estudiados desde otros ángulos y perspectivas. Esto es elemental.

Por su parte la ciencia administrativa pública tiene como objeto de análisis la Administración Pública, también, pero desde una perspectiva diferente al derecho administrativo.

La perspectiva de la ciencia administrativa pública o del experto administrador público es el conocimiento del funcionamiento real de esta organización de recursos humanos, técnicos, de capital, etc., para el logro de un funcionamiento eficaz de una sana administración.

El principio teórico del administrador público sería el de maximizar eficiencia y rendimiento con un mínimo de inversión o de costo dentro del marco general del Estado y su fin público.

A MODO DE CONCLUSION

Este trabajo tiene por finalidad dar una breve explicación sobre el derecho administrativo, en su aspecto conceptual.

Varias definiciones se pueden dar y sujetar a la crítica. No se puede decir que exista alguna definición completa e inmune a la discusión. Todas presentan aspectos que pueden ser debatidos. Todas ellas hacen énfasis en aspectos propios del objeto de estudio y se pueden complementar.

En este apartado diremos que el *derecho administrativo* tiene por objeto de estudio la *Administración Pública* como hecho y fenómeno jurídico.

Para los efectos de este estudio definimos al *derecho administrativo*, así:

rama del derecho que regula la persona jurídica del Estado (Administración Pública), su actividad administrativa, su relación con los administrados y la actividad inter-administrativa que le es propia. Todo lo anterior en el ejercicio de una actividad o función administrativa.



BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

- Peter BACHRACH. *Critica de la teoría utilista de la democracia* (Buenos Aires: Amorrortu, 1973).
- Paolo BARILE. *Istituzioni di diritto pubblico* (Padova: Cedam, 1977).
- Allan BULLOCK; R. B. Woodings. *Dictionary of modern thinkers* (London: W. Collins, 1983).
- Norberto BOBBIO. *El futuro de la democracia* (México: CFE, 1986).
- . *Las ideologías y el poder en crisis* (Barcelona: Ariel 1988).
- . *et al. Crisis de la democracia* (Barcelona: Ariel, 1985).
- Allan-Randolph; BREWER-CARIAS. *El concepto de derecho administrativo en Venezuela* (Madrid: RAP, Nos. 100-102, vol. I, 1983, CEC).
- Jacques CHEVALLIER. *L'État de droit* (Paris: Revue du droit public, N° 2, 1988, LGDJ).
- Mario DE LA CUEVA. *La idea del Estado* (México: UNAM, 1975).
- Charles DEBBASCH. *Ciencia administrativa. Administración Pública* (Madrid: INAP, 1981).
- . *et al. Diccionario de política* (Bogotá: Temis, 1985).
- Antonio DE FRANCESCO. *Istituzioni di diritto pubblico* (Milano: Cetim-Bresso, 1975).
- Andre DE LAUBADERE. *Manual de derecho administrativo* (Bogotá: Temis, 1978).
- Elías DIAZ. *Estado de derecho y sociedad democrática* (Madrid: Tecnos, 1981).

- José R. DROMI. *Introducción al derecho administrativo* (s.p.i., 1988).
- Instituciones de derecho administrativo* (Buenos Aires: Astrea, 1973).
- Héctor ESCOLA. *Compendio de derecho administrativo* (Buenos Aires: Depalma, 1984).
- Emilio FERNANDEZ. *Diccionario de derecho público* (Buenos Aires: Astrea, 1981).
- Ernst FORSTHOFF. *El Estado de la sociedad industrial* (Madrid: I E P, 1975).
- Eduardo GARCIA DE ENTERRIA; Tomás-Ramón FERNANDEZ. *Curso de derecho administrativo* (Madrid: Civitas, T. I, 1983).
- Eduardo GARCIA DE ENTERRIA. *Reflexiones generales sobre la Ley y los principios del Derecho en Derecho Administrativo* (Madrid: RAP, N° 40, 1963).
- José A. GARCIA - TREVIJANO y FOZ. *Contratos y actos ante el Tribunal Supremo: la explotación del "Hotel Andalucía - Palace" de Sevilla* (Madrid: RAG, N° 28, 1959).
- Fernando GARRIDO FALLAS. *Sobre el Derecho Administrativo y sus ideas cardinales* (Madrid: RAP, N° 7, 1952).
- Angel GARRORENA. *El Estado español como Estado social y democrático de derecho* (Madrid: Tecnos, 1984).
- Agustín GORDILLO. *Tratado de derecho administrativo* (Buenos Aires: Eds. Macchi, 1974, T. I).
- Omar GUERRERO OROZCO. *Introducción a la administración pública* (México: Ed. Arúa, 1985).
- David HAMPTON. *Administración contemporánea* (México: Mc Graw Hill, 1983).
- Wolfgang HELLER. *Diccionario de economía política* (Barcelona: Labor, 1965).
- T. W. HUTCHISON. *Historia del pensamiento económico* (Madrid: Tecnos, 1967).
- Georges LANGROD. *Tratado de ciencias administrativas* (Madrid: IE A, 1977).
- Juan F. LINARES. *Fundamentos del derecho administrativo* (Buenos Aires: Astrea, 1975).
- Hely LOPEZ MEIRELLES. *Direito administrativo brasileiro* (São Paulo: Ed. Revista dos tribunais, 1987).
- Giorgio LUZZI. *Temi suolti di diritto amministrativo* (Milano: Cetim-Bresso, 1977).
- Johnny MEOÑO. *Administración pública. Teoría y práctica* (San José: UCR, 1986).
- Costantino MORTATI. *Istituzioni di diritto pubblico* (Padova: Cedam, 1975).
- Santiago MUÑOZ. *La concepción del derecho administrativo y la idea de participación en la Administración* (Madrid: RAP, N° 84, CEC, 1977).
- Mauro MURILLO. *Ensayos de derecho público*. (San José: UNED, 1988).
- Franz NEUMARK. *Problemas económicos y financieros del Estado intervencionista* (Madrid: Ed. de Derecho Financiero, 1964).
- Alejandro NIETO. *La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo* (Madrid: RAP, N° 76, 1975).
- Eduardo ORTIZ. *Lecciones de derecho administrativo* (San José: UCR, 1970, T. I).